LA PRATIQUE DE LA CONTREPARTIE POUR LES PERSONNES EXCLUES DU MARCHÉ DU TRAVAIL

PASCALE DUFOUR
ALAIN NOËL
GÉRARD BOISMENU

P. Dufour, A. Noël et G. Boismenu,
« La pratique de la contrepartie pour les personnes exclues
du marché du travail. Ici et ailleurs »,
dans *ISUMA*, vol 2, n° 2, 2001, p. 85-93.

LA PRATIQUE DE LA CONTREPARTIE POUR LES PERSONNES EXCLUES DU MARCHÉ DU TRAVAIL*

Le développement de la contrepartie ne suit ni une logique unique, ni un ensemble de trajectoires prédéterminées par les institutions en place. Pour comprendre et évaluer les expériences et innovations en cours, il faut considérer attentivement chaque cas, en tenant compte des contraintes, mais aussi des opportunités associées à une nouvelle époque du développement de l'État-providence.

L'architecture et le fonctionnement de la protection sociale à l'égard des personnes sans emploi connaissent, depuis une dizaine d'années, des transformations majeures, si bien que l'on peut parler d'une renaissance de l'aide sociale dans les pays membres de l'OCDE[1]. Le resserrement des critères d'admission, la décentralisation de la mise en œuvre et de la gestion des programmes, et les discours sur la nécessité de rendre les prestations « actives » caractérisent l'ensemble des réformes. Plus important encore, on assiste à une redéfinition graduelle du rôle de l'aide sociale.

Les programmes d'assistance sociale, qu'on espérait résiduels au moment de la mise en place des systèmes nationaux de sécurité sociale, deviennent en effet des mécanismes importants de soutien, même pour les personnes en mesure de travailler. En corollaire sont introduits des mécanismes de contrepartie qui relèvent plus directement d'une logique de chômage. La nécessité de la recherche active d'emploi a toujours été une caractéristique des systèmes d'assurance-chômage, mais cette idée devient à la fois plus spécifique et plus répandue.

Dans les différents programmes, ce sont de plus en plus des actions précises qui doivent être entreprises par la personne. La nature de la contrepartie imposée change donc, et elle concerne maintenant des programmes sociaux qui auparavant en étaient largement exempts.

De nouveaux programmes d'assistance émergent donc, qui sont spécifiquement dirigés vers les sans-emploi et incluent une logique de contrepartie. Ceci se fait soit par la création de nouveaux dispositifs (comme avec le RMI en France), soit par le changement progressif de la vocation de mécanismes déjà en place (comme au Canada, avec l'aide sociale).

Cet article compare les modalités et les pratiques de la contrepartie dans l'assistance sociale, dans six pays de l'OCDE (Allemagne, Canada, Danemark, États-Unis, France, Grande-Bretagne). L'objectif est double. Il s'agit d'abord de prendre la mesure des différences institutionnelles en montrant la diversité des formes existantes de la contrepartie. Nous pourrons, dans un deuxième temps, proposer une interprétation de ces variations en situant les résultats obtenus par rapport aux connaissances acquises en politique comparée sur l'évolution des différents types d'État-providence.

L'ANALYSE DE LA CONTREPARTIE

Principaux concepts

Le questionnement actuel à propos de la contrepartie est en relation directe avec un nouveau principe d'action politique, celui de l'activation des dépenses dites « passives ». Du point de vue rhétorique, ce principe s'inscrit au sein de l'idéal de « société active », publicisé par l'OCDE au cours des années 1980. Les politiques d'assistance, traditionnellement destinées à garantir un niveau minimum de ressources aux personnes dans le besoin, sont présentées comme des « pièges » pour les prestataires, qui transforment le soutien du revenu en « trappe à la pauvreté », et enferment les personnes dans une situation de dépendance face à l'État. Les politiques actives favoriseraient l'autonomie individuelle en permettant aux sans-emploi d'exercer une

activité en échange de leur prestation. Cette mise en mouvement des prestataires est censée permettre le respect de la dignité des personnes et une responsabilisation accrue des citoyens. Elle réglerait également la question ancienne du « mérite ». Le contrôle des finances publiques et les pressions croissantes sur les coûts des systèmes de protection sociale ont également encouragé le développement de mesures actives privilégiant une forme ou une autre de contrepartie, que l'on présume capable de raccourcir la durée du chômage[2].

La littérature anglo-saxonne parle plus volontiers de *workfare* alors que la littérature d'Europe continentale utilise la notion de conditionnalité. Nous utilisons le terme de contrepartie comme concept générique incluant l'ensemble des programmes introduisant des formes de conditionnalité de l'aide par opposition à des aides ou des prestations attribuées de manière inconditionnelle.

Au sens étroit, le *workfare* se caractérise par trois éléments : l'obligation, le travail gratuit, et le principe de la responsabilité mutuelle. Dans cette version forte, le prestataire n'a ni le choix de participer, ni le choix du type de participation. En cas de non-conformité, il perd tout simplement sa prestation, en tout ou en partie. Il s'agit dans ce cas de dissuader la demande de prestation par l'imposition de conditions de travail obligatoires. On retrouve cette forme de *workfare* dans certains États américains, dans certaines provinces du Canada, et pour certaines catégories de la population en Grande-Bretagne.

Dans la version douce du *workfare*, la mise en activité relève davantage du développement de la main-d'œuvre, de la création d'emploi et du support individuel que du travail obligatoire[3]. Dans la littérature anglo-saxonne, cette version, associée au développement des ressources humaines[4], fonctionne sur une base volontaire et, idéalement, est accompagnée de politiques de soutien (service de garde, aide au transport). La mise en œuvre implique une action concertée de plusieurs ministères et agences et se fait au nom du respect des droits de la personne. Concrètement, deux types de mesures sont favorisées : les mesures dites d'employabilité (incluant l'orientation, la formation, et l'apprentissage) et les mesures orientées vers le marché du travail

(que ce soit le supplément de revenu, le développement économique communautaire ou l'aide à l'emploi autonome).

La littérature d'Europe continentale traite plus volontiers de la conditionnalité des prestations d'assistance sociale. L'idée d'obligation y est plus problématique et plus floue[5], et la discussion se rapproche de la version douce du *workfare* anglo-saxon. Le débat s'organise autour de la notion d'insertion (professionnelle ou sociale) et associe la question du chômage à celle de l'exclusion sociale. Cette compréhension a prévalu de longue date en France, elle s'impose de plus en plus en Allemagne, et est récemment apparue au niveau européen[6]. Dans cette optique, la contrepartie n'est pas tant justifiée par l'argument de la « dépendance » que par la nécessité de l'intégration au travail, dans un souci de préservation de la cohésion sociale. A la différence des programmes de *workfare*, dont l'objectif explicite est la « sortie » rapide des prestataires, les programmes « d'insertion » correspondent davantage à des solutions politiques permettant un meilleur ajustement entre flexibilité du marché du travail et protection sociale. Dans ce cas, la réflexion publique dépasse généralement le cadre strictement individuel des débats entourant le *workfare*[7].

À ce découpage géographique concernant l'interprétation donnée à la contrepartie, se superposent des analyses très contrastées, allant de la promotion à la dénonciation, et des évaluations techniques aux analyses plus politiques et sociologiques[8]. Comme le souligne Alain Noël, les politiques associées à la contrepartie semblent souvent poursuivre des objectifs contradictoires, qu'il s'agisse de modifier le comportement des prestataires, d'influencer le marché, de diminuer le coût des programmes, ou de répondre aux demandes des électeurs[9]. Pour appréhender de manière satisfaisante les différentes approches, il apparaît donc nécessaire de considérer l'ensemble des relations que celles-ci impliquent.

Une comparaison à partir des relations sociales

La contrepartie, comme mécanisme instituant un devoir en échange d'une prestation, interpelle toute l'architecture du système de protection

sociale, c'est-à-dire le rôle de l'État, du marché, de la sphère domestique, et du secteur communautaire[10].

La relation établie par la contrepartie entre l'usager et les institutions publiques varie fortement, suivant que l'on insiste plus sur le côté punitif ou incitatif des mesures, que l'on institue une relation d'obligation univoque (comme dans le *workfare* version forte) ou mutuelle (comme dans le cas du dispositif de Revenu minimum d'insertion [RMI]), ou que l'on prévoie ou non des mécanismes de « négociation » des activités. En d'autres termes, les modalités juridiques et institutionnelles de la contrepartie déterminent la nature de la relation entre le citoyen-usager et l'État social. Dans nos travaux, nous analysons cette relation sous deux aspects : l'égalité formelle à travers l'universalité plus ou moins forte des programmes et des mécanismes de contrepartie, et la place accordée au prestataire dans la détermination de la contrepartie.

Pour le rapport au marché du travail, les objectifs poursuivis peuvent être de plusieurs types : insertion professionnelle, maintien de l'employabilité, réintégration directe à l'emploi, mais aussi flexibilité de la main-d'œuvre ou pression à la baisse sur les salaires. La distance maintenue entre le sans-emploi et le travail d'une part, et les effets de la contrepartie sur le marché du travail d'autre part, permettent de définir cette deuxième relation.

Enfin, la contrepartie oriente les relations que l'usager entretient avec son environnement social. Que ce soit au sein de la sphère domestique (obligation alimentaire, prise en compte des allocations familiales ou non, forfait logement) ou de la sphère communautaire (légitimation de la participation hors du marché), la nature de la contrepartie entre en jeu. De la même façon, les conséquences des programmes sociaux sur cet environnement social peuvent être importantes, qu'elles signifient un appel plus grand à la solidarité familiale ou sociale ou une individualisation croissante des rapports sociaux. L'introduction de la contrepartie peut, par exemple, réduire la « dépendance » des personnes à l'État, pour transférer celle-ci à d'autres sphères comme la famille, les amis, ou les organismes de charité. Deux champs de questionnement doivent donc être considérés. Le premier concerne

la relation établie par les mécanismes de contrepartie avec la problématique familiale. Quels sont les modèles familiaux promus par les dispositifs ? Quel est le rôle de la femme-mère-travailleuse qui est implicitement ou explicitement sous-tendue par les mécanismes de contrepartie ? Dans quelle mesure les programmes sont-ils soucieux de l'égalité entre hommes et femmes ? Le second champ d'interrogations traite du rapport à la communauté. En quoi la territorialisation (ou décentralisation) des politiques sociales va-t-elle de pair avec un rôle croissant des acteurs non étatiques dans la gestion des programmes sociaux ? Quelles sont les nouvelles difficultés qui surgissent de ce « transfert » de compétence ? En croisant les résultats obtenus sur ces deux dimensions (famille et communauté), nous verrons, dans la dernière section, que la relation du prestataire à l'environnement social différencie de façon significative les cas étudiés.

L'analyse des modalités de la contrepartie dans chaque pays nous permet de dégager des « formes » spécifiques de contrepartie et de les comparer. La grille proposée apporte un niveau de connaissance qualitatif relativement précis et un mode d'emploi pour la comparaison, qui n'opère pas à travers l'outil de la typologie, mais propose plutôt de situer les pays dans un espace à trois dimensions. La contrepartie n'est plus seulement considérée du point de vue du marché du travail, comme c'est le cas dans la plupart des travaux qui portent sur les politiques actives, mais est aussi resituée dans un espace, à la fois politique (quel est le sens des pratiques de contrepartie) et social (quels sont les présupposés et les conséquences de ces pratiques dans le traitement des personnes sans emploi).

Le choix des cas

Si l'on s'en tient à la typologie dominante en analyse comparée, nous présentons trois cas illustrant le type « État libéral résiduel » (Canada, États-Unis et Grande-Bretagne), deux cas du type « corporatiste » (Allemagne et France) et un cas du type « social-démocrate » (Danemark). Bien que la littérature comparée reconnaisse les différences entre pays de même type, une des tendances récentes consiste à rapprocher le cas britannique du cas américain, en présumant la diffusion du modèle amé-

ricain néo-libéral dans les autres pays anglo-saxons. Cette présomption semble d'autant plus plausible pour la contrepartie que les politiques du premier ministre Tony Blair à cet égard semblent en lien direct avec celles des États-Unis de Bill Clinton[11]. Nous avons choisi de vérifier cette assertion en analysant deux États américains (la Californie et le Wisconsin), le cas britannique, mais aussi trois provinces canadiennes (l'Alberta, l'Ontario et le Québec), qui présentent, pour certaines, des pratiques relativement distinctes de ce que l'on peut retrouver dans les deux premiers pays. Le Danemark nous offre un contrepoint au modèle libéral, en proposant une « mise en activité » importante qui n'est pas pensée en termes de « dépendance » face aux programmes sociaux. Les cas allemand et français, proposent, chacun à leur manière, une voie médiane qui élargit les objectifs politiques de la contrepartie.

CONTREPARTIE ET PRATIQUES INSTITUTIONNELLES : DEUX ENSEMBLES DE PAYS

En décomposant la nature de la contrepartie et des prestations s'adressant aux chômeurs non assurés dans chacun des pays, il est possible de préciser la nature des liens établis entre le citoyen-prestataire et l'État définis par les divers dispositifs de protection sociale. Deux grands ensembles de pays apparaissent.

Le premier ensemble regroupe les pays où la contrepartie est appliquée de manière relativement autoritaire pour l'ensemble des prestataires et où l'objectif premier des politiques consiste à diminuer les dépenses de l'État reliées à la protection des chômeurs. Le Canada, les États-Unis et la Grande-Bretagne correspondent grosso modo à ce profil. Des différences importantes existent tout de même entre ces pays, si on considère la plus ou moins grande universalité avec laquelle la contrepartie est appliquée, le Canada et la Grande-Bretagne travaillant davantage avec des mesures différenciées pour certains groupes cibles, mais offrant une accessibilité beaucoup plus grande au régime d'aide sociale.

Si la tendance se maintient aux États-Unis, le programme d'aide sociale risque en fait de disparaître. En Grande-Bretagne, c'est plutôt le programme d'assurance-chômage qui est sur la sellette, l'assistance

devenant le principal mode de protection des chômeurs. Le Canada occupe, pour sa part, une position mitoyenne avec un programme d'assurance qui reste relativement ouvert et un programme d'assistance qui se renouvelle dans certaines provinces (Québec) alors que son importance décroît ailleurs (Alberta). Si le phénomène des sans chèque est très courant aux États-Unis, vu la forte spécialisation du programme d'assistance et les nombreux « trous » de la protection sociale, le phénomène est quasi-inexistant en Grande-Bretagne et peu évoqué au Canada[12]. Il pourrait devenir un élément nouveau de différenciation entre ces deux pays, suivant l'évolution que prendront les régimes provinciaux d'assistance sociale et les investissements futurs des gouvernements dans les mesures d'emploi.

Le deuxième ensemble regroupe les pays où la contrepartie est appliquée de manière relativement souple. Dans ce cas, une place relative est aménagée pour les prestataires dans la mise en œuvre de la contrepartie, même si l'encadrement dont ils font l'objet s'avère parfois contraignant, et les objectifs politiques consistent davantage à trouver une ou des formes alternatives de protection sociale pour les chômeurs. Une volonté politique de réforme se traduit souvent par un engagement fort de l'État dans des politiques de développement de l'emploi, que ce soit par la création directe d'emploi, le soutien à l'emploi marchand et non marchand ou le « partage » relatif des emplois disponibles. Les réformes entreprises sont parfois synonymes d'économie budgétaire, mais elles n'entraînent pas la fin de toute protection. La protection sociale dont bénéficient les sans-emploi est peut-être devenue moins généreuse qu'auparavant, mais elle est surtout différente. La France, l'Allemagne et le Danemark sont probablement les pays où la relation entre l'État et le citoyen-prestataire a le plus changé. D'une couverture financière contre le risque du chômage, on est passé à une couverture différenciée suivant le type de chômage et à un « accompagnement » accru du prestataire. À la différence du groupe de pays précédent, c'est moins la sortie des dispositifs qui prime que l'intégration à une activité, que celle-ci soit de travail, de formation ou de garde des enfants.

L'Allemagne et la France ne présentent pas de distinctions majeures au chapitre des relations établies par la contrepartie entre l'usager

et l'État. En revanche, le Danemark est le seul pays à appliquer de manière uniforme la contrepartie à l'ensemble des prestataires de l'aide sociale et de l'assurance-chômage, tout en offrant un encadrement de qualité qui débouche souvent sur une intégration à long terme au marché du travail. Le Danemark est également le seul pays à offrir une protection financière qui reste relativement égalitaire, au regard des systèmes très différenciés qui existent en France et en Allemagne. Mais, au-delà de ces distinctions classiques entre pays d'Europe continentale et pays scandinaves, il faut retenir ce qui les unit et, en même temps, les différencie fortement du premier ensemble de pays, à savoir la recherche de nouvelles solutions politiques permettant l'adaptation de l'État-providence à de nouveaux besoins, dans un contexte de contraintes budgétaires. Le développement important des politiques d'emploi (mesures en direction des personnes tout autant que mesures en direction du marché du travail), conjugué à un encadrement réel des prestataires, a produit une nouvelle forme de protection sociale pour les chômeurs, davantage basée sur le suivi des trajectoires dans le temps et la multiplication des formes de soutien que sur une aide ponctuelle et majoritairement monétaire. Notons, de plus, que ces modes de fonctionnement nécessitent des relations moins autoritaires et moins punitives avec les prestataires, comparativement à ce qui prévaut dans les pays anglo-saxons.

CONTREPARTIE ET RELATION AU MARCHÉ DU TRAVAIL : TROIS ENSEMBLES DE PAYS

Au cours des années 1990, les réformes des systèmes de protection sociale pour les sans-emploi ont eu un objectif central dans l'ensemble des pays occidentaux : rendre la protection contre le risque du chômage plus directement « productive » par rapport à l'emploi et au retour sur le marché du travail. Ce souci commun des gouvernements a été motivé par des perceptions distinctes des causes du chômage et guidé par des normes politiques variées, qui ne peuvent se réduire à une simple dynamique d'austérité[13]. L'objectif d'intégration à l'emploi lui-même ne va pas de soi. Non seulement certaines sociétés ne font intervenir l'intégration au marché que comme un objectif secondaire, mais souvent un hiatus

important existe aussi entre les discours et les pratiques. À cet égard, il est particulièrement révélateur de s'intéresser à l'évaluation des programmes destinés aux sans-emploi. Enfin, même lorsque l'objectif d'intégration à l'emploi est explicitement mis de l'avant, il ne garantit pas la fin des situations de pauvreté et de marginalité.

L'objectif de réintégration des personnes sans-emploi au marché du travail semble faire consensus parmi les six pays étudiés. La plupart des « politiques actives » d'emploi dirigées vers les chômeurs non couverts par l'assurance-chômage tentent ainsi de faciliter, d'une manière ou d'une autre, le retour vers « la pleine activité ». Cependant, les mesures de contrepartie adoptées dans chacun des pays ne proposent pas de direction homogène quant à la nature de cette activité. Pour certains, l'activité marchande constitue la seule alternative au chômage alors que pour d'autres (Allemagne, France, mais aussi Grande-Bretagne), l'activité dans le secteur communautaire ou le fait de prendre soin de ses enfants sont des solutions envisageables, au moins de façon temporaire. Au-delà des liens théoriques que tissent les programmes d'assistance sociale avec le marché du travail, trois scénarios ressortent de notre analyse, qui se différencient à la fois par le type de mesures proposées ou imposées au prestataire que par le degré de protection attachée à l'intégration qui en résulte.

Les stratégies institutionnelles de « sortie des dispositifs » couvrent l'ensemble des pays anglo-saxons. Elles se composent de deux éléments. Le premier consiste à « pousser les gens en dehors » en appliquant des mesures sévères et contraignantes de *workfare* tout en veillant à ce que les conditions matérielles attachées au statut de prestataire soient un puissant facteur de motivation de sortie. Le cas américain en représente un prototype. Parallèlement, d'autres mesures peuvent viser à « rendre le travail payant », en proposant des formules de soutien du revenu (sur une base familiale ou non), en permettant un cumul de revenu prestation-travail ou en offrant des « primes à l'emploi », comme au Québec. Les formes de contrepartie proposées sont généralement de courte durée, comme les mesures de soutien à la recherche d'emploi ou les formations ponctuelles visant une « mise à jour » des compétences des travailleurs potentiels. Dans ce scénario, l'intégration visée est précaire, associée à des « petits boulots » instables

et mal rémunérés. Ici, travail et pauvreté ne sont pas antinomiques. Bien sûr, des différences nationales et régionales existent, pensons notamment à la Grande-Bretagne et à l'Ontario qui légitiment un retrait temporaire des femmes seules avec enfants de la participation à l'activité marchande, sans pour autant favoriser ce retrait. De même, le niveau de soutien financier des personnes pauvres est plus généreux au Canada et en Grande-Bretagne qu'aux États-Unis. Néanmoins, d'un point de vue global, l'ensemble des pays étudiés appartenant à la catégorie des États-providence dits libéraux semblent suivre une voie similaire de précarisation du travail et de réduction de la protection offerte aux sans-emploi.

Dans un deuxième cas de figure, les mesures de contrepartie doivent davantage servir l'intégration à l'emploi, faisant du temps passé hors du marché un temps de formation ou d'apprentissage. Les politiques développées visent alors la qualification des travailleurs potentiels ou leur intégration dans des emplois du secteur public, sous forme de contrat de travail aidé. Le passage des prestataires au sein des mécanismes de contrepartie peut être plus long que dans le premier scénario, mais la prise en charge des personnes y est davantage une « affaire d'État ». Suivant les pays considérés, pour nous l'Allemagne et la France, l'accent sur la formation qualifiante sera plus ou moins fort. Dans les deux cas, cependant, la multiplication des contrats de travail aidé a grandement favorisé l'apparition d'un « marché secondaire du travail », fonctionnant en marge des normes de l'emploi salarié classique. L'intégration des prestataires des systèmes d'assistance se fait par le biais privilégié de ce marché de « seconde zone », offrant une solution de moyen terme au chômage en assurant une protection sociale relative des travailleurs durant le temps de leur participation. Ces mesures temporaires favorisent également le maintien d'un lien avec le marché du travail, même si celui-ci s'exprime davantage par des allers et retours entre activité et chômage que par une intégration durable au travail.

Dans un troisième scénario, l'intégration des prestataires passe majoritairement par « l'emploi normal » et nécessite des politiques de formation qualifiantes ainsi qu'un système de rotation de la main-d'œuvre qui laisse la possibilité aux chômeurs d'accéder au marché

du travail régulier. Le Danemark, par exemple, définit un système de contrepartie autoritaire, mais axé sur la formation et l'accessibilité à la formation tout au long du cycle de vie. L'intégration visée par les politiques d'activation est une intégration durable à l'emploi qui ne crée pas, au moins sur papier, de classe distincte de travailleurs. Néanmoins, la progression spectaculaire de l'emploi au Danemark ces trois dernières années nous empêche de statuer sur l'efficacité réelle de la stratégie adoptée.

Dans tous les cas, il semble que les mesures de contrepartie ne soient pas directement liées au succès ou à l'échec de l'intégration en emploi des prestataires. Les améliorations récentes des niveaux d'emploi seraient, ainsi, davantage liées à la reprise économique qu'aux politiques actives. En revanche, il semble que certaines formes de contrepartie évitent la rupture complète du prestataire avec son milieu (les mesures d'insertion sociale, notamment) alors que d'autres augmentent les chances d'intégration durable à l'emploi à plus long terme (la formation qualifiante). La plus ou moins grande probabilité de l'intégration des personnes sans emploi au travail semble dépendre de la nature des mesures, mais également des caractéristiques des personnes, notamment l'âge, le sexe, et le niveau de qualification.

La qualité de l'intégration à la société active proposée aux prestataires à travers les mécanismes de contrepartie varie donc suivant trois logiques distinctes : celle du « travail à tout prix » (« *any job is a good job* »), celle du « travail différencié », et celle du « travail identique ». La section suivante explore la relation entre le prestataire et la sphère sociale. Nous verrons, notamment, que si les mécanismes de contrepartie font un appel croissant aux « partenaires sociaux » dans la lutte au chômage, c'est le rapport à la sphère familiale qui est au cœur des changements les plus importants.

CONTREPARTIE ET ENVIRONNEMENT SOCIAL : UNE FORTE DIFFÉRENCIATION DES SITUATIONS

Il apparaît plus difficile de donner une image synthétique des modes de fonctionnement de la contrepartie dans les programmes d'assistance aux sans-emploi en ce qui concerne cette troisième relation. Non seulement

celle-ci s'avère un critère fort de différenciation entre les pays, mais elle tend également à définir des différences importantes au sein d'un même pays, comme au Canada. De ce point de vue, les analyses féministes se confirment : il apparaît aberrant de traiter de la protection sociale uniquement du point de vue des politiques d'emploi. Cependant, on pourrait soutenir qu'il serait tout aussi aberrant de ne considérer que la famille, aux dépens de la communauté. En croisant les résultats associés à ces deux dimensions, on obtient quatre cas de figures fortement contrastés.

Les États-Unis semblent un cas à part. Ils cumulent un faible soutien aux familles, des mesures sévères vis-à-vis des mères seules, et une tendance forte à la privatisation de la gestion de la contrepartie. Les mesures de travail obligatoires sont soutenues par des politiques de soutien compensant les faibles salaires des travailleurs. C'est bien la figure du « producteur » qui prime, indépendamment du genre. Les responsabilités de la solidarité sociale sont largement laissées à la famille et au secteur communautaire, ce qui accroît la dépendance des personnes face au marché[14].

Le Canada et la Grande-Bretagne constituent un ensemble relativement homogène. Les deux pays offrent un soutien aux parents pauvres qui travaillent par la fiscalité et, dans le cas du Canada, également un soutien aux enfants pauvres, indépendamment de la source du revenu familial. Il y a une tendance, similaire dans les deux pays, à pousser les mères seules vers le travail, avec en parallèle un processus de privatisation des mesures actives, sous contrôle de l'État. Au total, le parent-producteur bénéficie d'une relative protection contre le dénuement financier, mais a peu accès aux services collectifs de l'État. Les autres catégories de citoyens, notamment les personnes sans enfants et sans emploi, ne bénéficient plus que d'un soutien minimal de l'État, et ne font pas partie de la nouvelle « cible famille » des États libéraux. Comme aux États-Unis, on attend beaucoup des familles et du secteur communautaire, sans apporter beaucoup de support.

L'Allemagne constitue, elle aussi, un cas spécifique. Le pays se caractérise par des politiques encourageant les femmes à se retirer du marché du travail au moment de la naissance de leur enfant. On note une légitimité encore très forte du rôle de la « femme au foyer »,

y compris pour les mères seules prestataires de l'aide sociale. Il n'y a pas de véritable encouragement à l'indépendance économique des femmes ; la cellule familiale traditionnelle, fonctionnant avec l'homme pourvoyeur, est encore perçue comme une institution fondamentale de la société. L'État central a, pour sa part, tendance à transférer les responsabilités de la solidarité envers les sans-emploi non assurés vers les collectivités locales, un peu comme dans le cas français.

Le Québec, la France et le Danemark forment le dernier ensemble de cas. Il peut sembler incongru de les mettre sur un même pied, vu les disparités qui existent dans le niveau de soutien aux sans-emploi dans chaque société, le Danemark étant nettement plus généreux. Ceci dit, dans les trois cas, l'indépendance économique des sans-emploi passe par le travail (comme ailleurs), mais l'État offre des services collectifs aux familles qui doivent permettre la réalisation de cette autonomie financière. D'autre part, au Danemark et en France, l'État a investi en force dans les mesures actives et la formation et il soutient de plus en plus les actions du secteur communautaire, du secteur privé et des collectivités locales. Cet investissement de l'État demeure moins avancé au Québec. Même si les institutions en place sont comparables, avec Emploi-Québec notamment, les modes de fonctionnement montrent que les projets de départ étaient trop ambitieux pour le niveau d'engagement financier consenti par les pouvoirs publics. Quoi qu'il en soit, dans ce groupe, la solidarité envers les plus démunis reste une « affaire d'État », même si la communauté est de plus en plus sollicitée.

On voit ici que la division en catégories d'État providence ne dit pas tout, les trajectoires nationales spécifiques étant très différenciées. Est-ce à dire qu'aucune logique de « système » ne joue dans la mise en place de réformes envers les sans-emploi ? Quelle est l'image globale qui se dégage d'une analyse en termes de relations sociales ? La comparaison est-elle encore possible, ou faut-il se contenter d'analyse au cas par cas ? La conclusion générale qui suit nous permettra de dresser un bilan des résultats et de situer la recherche par rapport aux approches qui tentent de comprendre ce que sera l'État-providence de demain.

INTERPRÉTATION ET CONCLUSION

Comme le souligne J. Clasen, l'introduction de mécanismes de contrepartie est bien plus qu'une « activation » de dépenses auparavant « passives ». Elle relève d'une transformation de la nature même des programmes d'assistance[15]. À ce changement général affectant l'ensemble des pays étudiés, sont cependant associées des variations importantes quant à la forme concrète que prennent les mécanismes de contrepartie.

D'abord, les programmes destinés aux personnes sans-emploi non couvertes par les régimes d'assurance-chômage n'occupent pas tous la même place dans l'architecture globale des systèmes de protection sociale. Au Danemark et en Allemagne, ces programmes existent de longue date et complètent un système de protection sociale bien développé. Dans les pays anglo-saxons (Canada, États-Unis, Grande-Bretagne) et en France, l'aide sociale est plus circonscrite et sert à pallier les situations ayant pour origine les insuffisances du régime de protection sociale. Dans l'ensemble, et malgré les réserves d'usage, la classification par type de régime d'État-providence demeure pertinente. Tant dans l'étude des relations entre la personne et l'État que dans celles avec le marché, on retrouve les distinctions caractéristiques des régimes, couramment utilisées dans la littérature.

Cette première manière de comparer permet, notamment, de tracer des lignes de démarcation claires entre la rhétorique politique et la pratique de la contrepartie. Il serait, en effet, facile de mettre dans un même panier le *workfare* à l'américaine et le *workfare* à la danoise, sous prétexte qu'ils font tous deux appel à des obligations en échange d'une prestation. Ceci dit, on ne parle pas d'obligation de travail au Danemark, mais plutôt d'une obligation de participer à des mesures qui ont pour but de faciliter le retour sur le marché du travail. Les termes clés de l'approche danoise sont la formation et l'incitation, la flexibilité et l'individualisation de l'intervention publique. Nous sommes bien loin des expériences américaines de *workfare* où la prestataire est perçue comme une personne dépendante du soutien de l'État et chez qui la volonté de travail fait défaut. Ces différences prennent leur sens lorsqu'on les resitue dans l'architecture globale

des systèmes de protection sociale, fort bien décrite et analysée par la littérature comparative.

Ceci étant dit, la distinction entre les États-providence ne permet pas d'appréhender les divergences fondamentales qui existent à l'intérieur des pays de type libéral. Les États-Unis représentent, en effet, un cas à part qu'il serait vain de vouloir assimiler aux situations canadiennes et britanniques. On peut même se demander, pour renouer avec une critique ancienne formulée par C. Tilly, s'il est pertinent de parler de « *welfare state* » ou de « *welfare society* » aux États-Unis. De ce point de vue, le monde occidental apparaît coupé en deux : les États-Unis faisant bande à part sur la voie de la marchandisation de la solidarité sociale. En revanche, les similitudes sont fortes entre l'Angleterre de Tony Blair et le Canada de Jean Chrétien, au moins pour ce qui est des grandes provinces anglophones. L'influence de la tradition britannique de *welfare* ne semble pas se démentir dans la période récente et les deux sociétés font bien partie de la même catégorie. Des difficultés apparaissent néanmoins quand on se penche sur la situation de la société québécoise qui, à plusieurs égards, et en dépit des contraintes propres au fédéralisme, semble s'être détachée de la famille libérale.

C'est ici que l'analyse de la relation que l'État entretient, par ses politiques et ses programmes, à l'environnement social apparaît cruciale. Non seulement cette relation constitue-t-elle le champ principal de l'innovation politique au Canada et en Grande-Bretagne, mais elle engendre des différences importantes à l'intérieur même du Canada. Il faut presque considérer la société québécoise comme « en dehors » du Canada et au confluent des influences française et anglo-saxonne, pour comprendre comment des mesures ambitieuses de services collectifs de garde à l'enfance ont pu être si vite adoptées et mises en œuvre. Contrairement à ce que prétend la littérature sur la « *path dependency* », nous avons constaté que l'action publique pouvait être innovante, radicale et très différente des actions passées. Dans les pays dits libéraux, il semble que ce soit la politique à l'égard de la famille qui devienne de plus en plus le levier de développement de l'État-providence post-industriel, à l'exception bien sûr des États-Unis. L'État social n'est donc pas mort. Bien au contraire, il est en

pleine transformation. En revanche, si ce redéploiement en faveur des familles pauvres contribue à éroder l'intervention de l'État dans le domaine des politiques d'emploi, le risque est grand que les mesures implantées ne suffisent pas à assurer la protection des citoyens travailleurs et chômeurs, en particulier les femmes et les personnes sans enfant. Dans les pays d'Europe continentale, la politique familiale est de plus en plus soumise aux objectifs de créations d'emploi et de lutte contre le chômage, mais en aucun cas la politique d'emploi ne se réduit aux mesures de soutien à la famille. Dans ce cas, l'innovation politique est davantage associée au développement d'un tiers secteur de l'économie soutenu par l'État. Dans ce scénario, c'est la création d'une citoyenneté de « seconde zone » qui semble être une source d'inquiétudes, l'accès au droit étant encore étroitement lié au statut de travailleur.

Il semble donc que les changements introduits dans la protection des sans-emploi non protégés par les systèmes d'assurance-chômage ne suivent que partiellement la catégorisation en types d'État-providence, généralement utilisée dans la littérature comparée. Non seulement les pays appartenant à une même catégorie peuvent s'avérer fortement distincts, mais les évolutions les plus récentes des pratiques de contrepartie semblent difficilement compréhensibles de ce point de vue unique.

Au-delà des types d'État-providence, ce sont les logiques d'action publique qui déterminent le sens des réformes. Ces logiques sont le fruit de luttes politiques, qui poussent ou tirent les propositions gouvernementales dans un sens ou dans l'autre. Ainsi, au Danemark, le choix de l'activation des sans-emploi est le résultat d'une négociation serrée avec les syndicats. Contraints à la négociation, de peur d'être exclus de la gestion du système d'assurance-chômage, les syndicats ont imposé le maintien du niveau des prestations en échange de l'obligation de participer à des mesures actives pour les chômeurs de longue durée[16]. Aux États-Unis, en revanche, l'opposition des syndicats, des groupes de femmes, des représentants des minorités ethniques, des organisations religieuses libérales, et des représentants des immigrés, n'a pas empêché l'adoption de la dernière réforme de

l'aide sociale, les pratiques de *workfare* étant fortement soutenues par l'opinion publique[17].

Le développement de la contrepartie ne suit donc ni une logique unique, ni un ensemble de trajectoires prédéterminées par les institutions en place. Pour comprendre et évaluer les expériences et innovations en cours, il faut considérer attentivement chaque cas, en tenant compte des contraintes, mais aussi des opportunités associées à une nouvelle époque du développement de l'État-providence.

---

* Les travaux présentés ici ont reçu l'appui financier du Conseil québécois de la recherche sociale (CQRS).

1 J. Ditch, « Full Circle : A Second Coming for Social Assistance? », dans J. Clasen (dir.), *Comparative Social Policy : Concepts, Theories and Methods*, Oxford : Blackwell Publishers, 1999, p. 114-35.

2 R. Walker, « Can Work Work? A Preliminary Assessment of the Welfare to Work Strategy ». Communication présentée lors de la conférence sur « The Modernisation of Social Protection and Employment », Florence, European University Institute, 15-16 avril 1999.

3 Il semble y avoir un consensus parmi les auteurs pour distinguer ces deux versions du workfare. Voir, M. Jones, « Full Steam Ahead to a Workfare State? Analysing the UK Employment Departement's Abolition », *Policy and Politics* vol. 24, n° 2, avril 1996, p. 137-57; F. Lesemann et T. Ulysse, « Welfare, workfare et citoyenneté aux États-Unis », *Lien social et politiques*, vol. 34, automne 1995, p. 55-61.

4 S. Torjman, *Workfare : A Poor Law*, Ottawa : Caledon Institute of Social Policy, 1996, p. 1.

5 B. Erne et J.-L. Laville, « L'intégration sociale entre conditionnalité et inconditionnalité », *Revue française des affaires sociales*, vol. 3, juillet-septembre 1996, p. 27-54.

6 Bien que cette problématique soit « européenne », on la retrouve aussi au Québec depuis le milieu des années 1990.

7 Les pays anglo-saxons commencent également à inclure un questionnement sur l'exclusion sociale. On peut y voir une certaine « européanisation » des concepts. G.J. Room, « Social Exclusion, Solidarity and the Challenge of Globalisation », *International Journal of Social Welfare*, vol. 8, 1999, p. 166-74; J. Jenson, Les contours de la cohésion sociale, Ottawa : Études des RCPP, 1998.

8 Sur la très volumineuse littérature établissant des évaluations de programmes, voir : H. Bolderson et D. Mabbet, *Delivering Social Security : A Cross-National*

Study, Rapport de recherche 59, London : Departement of Social Security, 1997; D.F. Norris, Lyke Thompson, dir., *The Politics of Welfare Reform* (Thousand Oaks : Sage, 1995) ; J. Kwist, « Difficultés présentées par l'évaluation des allocations et des politiques du chômage », *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 51, nº 4, 1998, p. 39-64.

9 A. Noël, « The Politics of Workfare », dans A. Sayeed, dir., *Workfare. Does it Work ? Is it Fair ?*, Montréal : IRPP, 1995, p. 39-52.

10 Nous reprenons ici les éléments du losange décrit par A. Evers et I. Svelick, dans *New Welfare Mixes in Care for the Elderly*, vol. 2, Vienne : European Center for Social Welfare Policy and Research, 1991; et A. Envers, M. Pijl, et C. Ungerson (dir.), *Payments for Care. A Comparative Overview*, Vienne : European Center for Social Welfare Policy and Research, 1994. Les auteurs développent le concept du « Welfare Diamond » qui comprend à chaque extrémité l'État, le secteur bénévole, la famille et le marché. Au centre du graphique se trouve le bénéficiaire.

11 N. Theodore et J. Peck, « Welfare-to-Work : National Problems, Local Solutions ? », *Critical Social Policy*, vol. 19, nº 4, 1999, p. 485-510.

12 Voir, cependant, T. Mclntosh et G.W. Boychuk, « Dis-Covered : EI, Social Assistance and the Growing Gap in Income Support for Unemployed Canadians », in T. Mclntosh (dir.), *Federalism, Democracy and Labour Market Policy in Canada*, Kingston : Queen's University School of Policy Studies, 2000, p. 65-158.

13 A. Noël, « Permanent Austerity ? Deliberating the Post-Industrial Welfare State », Communication présentée au Congrès de l'Association internationale de science politique, Québec, juillet-août 2000.

14 S. Lambert, « Lower-Wage Workers and the New Realities of Work and Family », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 562, 1999 : p. 174-90.

15 J. Clasen, « Unemployment Compensation and Other Labour Market Policies », dans J. Clasen, dir., *Comparative Social Policy : Concepts, Theories and Methods*, Oxford : Blackwell Publishers, 1999, p. 159-77·

16 J. Clasen, « Motives, Means and Opportunities : Reforming Unemployment Compensation in the 1990's », Communication présentée à la conférence « Welfare State Reforms for the 21st Century : Agenda for Policy and Research », Florence, European University Institute, 21-22 juin 1999.

17 J-F. Lacronique et A. Le Rigoleur, « La réforme de l'aide sociale aux États-Unis : l'obsession du sevrage », *Revue française des affaires sociales*, nº 4, 1996, p. 95.